

Südkorea als wirtschaftliche Drehscheibe Ostasiens? Kritische Anmerkungen zu einem aktuellen Konzept

Seliger, Bernhard

Veröffentlichungsversion / Published Version
Zeitschriftenartikel / journal article

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
GIGA German Institute of Global and Area Studies

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Seliger, B. (2004). Südkorea als wirtschaftliche Drehscheibe Ostasiens? Kritische Anmerkungen zu einem aktuellen Konzept. *Korea - Politik, Wirtschaft, Gesellschaft*, 67-98. <https://doi.org/10.11588/kjb.2004.0.3798>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-SA Lizenz (Namensnennung-Weitergabe unter gleichen Bedingungen) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier: <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY-SA Licence (Attribution-ShareAlike). For more Information see: <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0>

Südkorea als wirtschaftliche Drehscheibe Ostasiens? Kritische Anmerkungen zu einem aktuellen Konzept

Bernhard Seliger¹

1 Einführung

Südkoreas Wirtschaftspolitik, im Rahmen derer bis zur Krise von 1997 die Außenwirtschaftsbeziehungen weitgehend auf die Exportpolitik beschränkt waren, hat sich seither radikal geändert. Galt Südkorea vor der Wirtschaftskrise noch als die Marktwirtschaft Ostasiens mit dem unwirtlichsten Klima für ausländische Investitionen, versuchte es danach aggressiv, ausländische Direktinvestitionen und Portfolioinvestitionen einzuwerben.² Zudem wurde Südkorea ein aktiver Teilnehmer an der regionalen Integration sowohl bei den regionalen ASEAN+3(China, Japan, Korea)-Gipfeln wie auch durch bilaterale Verhandlungen.³

Gleichzeitig wurde seit 2002 von der Regierung Kim Dae-jung das Ziel propagiert, Südkorea zur Wirtschaftsdrehscheibe Ostasiens (*hub of East Asia*) zu machen. Angesichts des im internationalen Vergleich niedrigen Niveaus ausländischer Investitionen, der vergleichweisen Unbeliebtheit Seouls als Standort in Ostasien und dem im Vergleich zu geografisch nahe liegenden Wettbewerbern wie Singapur oder Hongkong relativ gering entwickelten Finanzsektor überrascht dieses Politikziel. Dennoch hat auch die Regierung von Roh Moo-hyun dieses Ziel übernommen und

¹ Die Ansichten sind die des Autors, nicht notwendigerweise die der Hanns-Seidel-Stiftung.

² Die Öffnung für ausländische Direktinvestitionen (FDI) hatte sich zwar schon über einen längeren Zeitraum vorbereitet, aber eher im Sinne der Tolerierung ausländischer Investoren. Erst mit der Krise wurde eine aktive FDI-Förderungspolitik begonnen; s. Yoon-Shik Park (2003), Seliger (2004).

³ 2004 wurde das erste bilaterale Freihandelsabkommen mit Chile ratifiziert, viel wichtiger sind jedoch die Verhandlungen mit Japan über ein Freihandelsabkommen; vgl. Seliger (2003).

konkrete Pläne insbesondere für die Bereiche Logistik, Finanzsektor und Firmenansiedlung gemacht. Die Idee eines *hub-and-spoke*-(Speiche-und-Nabe-)Systems wurde ursprünglich im technischen Bereich (z.B. bei Netzwerken), danach in der Logistik (etwa der Planung großer Fluggesellschaften) genutzt. In Bezug auf die wirtschaftliche Interaktion eines Landes mit anderen Ländern ist es nicht genau definiert und meint nur soviel wie einen herausragenden Standort, im logistischen Bereich (etwa durch internationale Flughäfen und Häfen), im Bereich der Finanzen (etwa durch gut entwickelte, international genutzte Finanzmärkte) oder im Bereich der Produktion und Forschung und Entwicklung (insbesondere mit hoher Wertschöpfung, z.B. im Hochtechnologiebereich).

Seitdem die Vision Koreas als Wirtschaftsdrehscheibe Ostasiens zum Ziel der Regierungspolitik erklärt wurde, scheint Korea im *hub*-Fieber zu sein: Die Zeitungen bringen lange Serien über Koreas Vorteile als Wirtschaftsstandort, jede der Provinzen sieht sich in Anzeigen als künftige oder gegenwärtige *hub*, fast jeden Tag wird Korea als zukünftige *hub* für einen anderen Sektor proklamiert. Die Ideen dazu reichen von traditionellen Mitteln der Standortpolitik, wie etwa dem Angebot von staatlichen Zuschüssen zur Standorterschließung, bis hin zu ausgefallenen Ideen, wie der des ehemaligen Bankers und jetzigen Journalisten Bok Gu-il, Englisch als offizielle Zweitsprache in Korea einzuführen (*Korea Herald* 2002d) oder der Kreation eines Maskottchens namens „Huby“, der für das Ziel Koreas, *hub* zu werden, werben soll. Gleichzeitig werden alle erdenklichen Vorbilder für die Strategie diskutiert, das *hub*-Ziel zu erreichen.⁴ Diese auffällige Änderung der Politik lässt sich einerseits mit der tiefen Verunsicherung Südkoreas nach der Wirtschaftskrise, zweitens aber auch mit einem veränderten geo-ökonomischen Umfeld Südkoreas in Ostasien erklären (vgl. Seliger 2002a).

Die Verunsicherung Südkoreas betraf ein Wirtschaftsmodell, das für über 30 Jahre gültig war und Südkorea durch das weltweit höchste Wachstum in die Riege der industrialisierten Staaten gebracht hatte. Mit der Krise änderte sich jedoch alles, das alte Entwicklungsmodell mit staatlicher Führung exportstarker, aber auf dem Inlandsmarkt geschützter Großunternehmen (*chaebol*) schien plötzlich nicht mehr gültig. Zwar konnte Südkorea in relativ kurzer Zeit wieder zu hohem Wachstum zurückkehren, doch dies war mit einer radikalen Öffnungspolitik verbunden, teilweise durch internationale Auflagen und Empfehlungen, teilweise durch nationale Politiker angetrieben. Diese Öffnungspolitik kulminierte in der Vision Südkoreas, das nicht nur wirtschaftlich offen, sondern gleichzeitig auch der Mittelpunkt Ostasiens ist. Das veränderte geoökonomische Umfeld trug dazu bei, diese Vision plausibel erscheinen zu lassen. Die spektakulären Wachstumserfolge Chinas, nicht zuletzt durch die Attraktivität für ausländische Investoren erreicht, sowie die Auf-

⁴ Die Vorschläge reichen von Brüssel (so der Vorsitzende von Dow Corning, Gary Anderson) (*Korea Herald* 2002a) oder ganz Belgien (Song 2003: 186) über die Niederlande, so Koreas Investment-Ombudsmann Kim Wan-Soon (Kim 2002) und Ha (2003), bis Hongkong (*Korea Herald* 2002b) oder Singapur (*Korea Herald* 2002c).

nahme Chinas in die Welthandelsorganisation (WTO) ließen einen neuen Wettbewerber direkt vor Südkoreas Haustür entstehen (Ahn 2003: 5-7).

Südkorea selbst hatte sich technologisch in manchen Feldern an Japan herangearbeitet und es teilweise sogar überholt. Ordnungspolitisch erschien Japan nach der langen verlorenen Dekade jedoch nicht mehr als Vorbild und mögliche ostasiatische Führungsmacht. Eine Folge davon war, dass Südkorea sich unter Präsident Kim Dae-jung als Katalyst der wirtschaftlichen Integration in Ostasien positionierte (vgl. Seliger 2001). Es war nicht wie Japan oder China durch historische Dominanz oder schiere Größe mit Akzeptanzproblemen belastet. Der Ehrgeiz, Südkorea zur wirtschaftlichen Drehscheibe Ostasiens und insbesondere Nordostasiens zu machen, hängt mit der Neudefinition der Rolle Südkoreas innerhalb dieses Wirtschaftsraums zusammen.

Im Folgenden soll das Ziel, Südkorea zur *hub of East Asia* zu machen, näher definiert und untersucht werden. Im zweiten Abschnitt werden die entsprechenden Pläne der südkoreanischen Regierung im Zusammenhang mit der Entwicklung der südkoreanischen Wirtschaftspolitik diskutiert. Der dritte Abschnitt untersucht, insbesondere anhand von Indikatoren der Weltbank, die Chancen Südkoreas, die angestrebte Rolle zu erreichen. Im vierten Abschnitt werden mögliche wirtschaftspolitische Instrumente zur Erreichung des Ziels untersucht, gefolgt von einer kurzen Diskussion der positiven und negativen Aspekte der Vision von der Wirtschaftsdrehscheibe Ostasiens.

2 Pläne für eine Wirtschaftsdrehscheibe Ostasiens und die südkoreanische Wirtschaftspolitik

2.1 Wirtschaftliche Öffnung und die Vision Südkoreas als Wirtschaftsdrehscheibe

Wie schon oben angedeutet, kann zwar die Wirtschafts- und Finanzkrise von 1997 und 1998 als Wendepunkt in Bezug auf die Öffnungsbestrebungen Südkoreas gelten, aber schon seit Anfang der 1990er-Jahre hatte sich Südkorea als neu industrialisierter Staat langsam geöffnet. Eine wichtige Rolle spielte dabei die Politik von Präsident Kim Young-sam (1993-1997), Südkorea in die Reihe der OECD-Staaten zu führen sowie sie auf die Globalisierung vorzubereiten. *Segyehwa* (Globalisierung) wurde zu einer wichtigen wirtschaftspolitischen Vision erklärt. Als Voraussetzungen dafür wurden die internationale Wettbewerbsfähigkeit der südkoreanischen Industrie, ein verbessertes nationales Image sowie die Öffnung Koreas für andere Kulturen, u.a. durch das verstärkte Erlernen von Fremdsprachen, gesehen. Viele wirtschaftspolitische Maßnahmen, etwa 1994 die Einführung des *real name accounting*, das anonyme Konten, die bisher weit verbreitete Praxis waren, abschaffte, waren eine Voraussetzung für die Aufnahme in die OECD.

Die Liberalisierung der frühen 1990er-Jahre brachte dabei ein Ungleichgewicht mit sich: Während die alte staatliche Führung der großen Konglomerate (*chaebeol*) nun aufgegeben wurde, trat noch kein alternatives institutionelles System an den Platz der vorherigen Industriepolitik. Ein industrieller Spezialisierungsplan der Regierung, der die Reduktion der Überkapazitäten (etwa bei der Stahlerzeugung) erreichen sollte, scheiterte 1994. Dabei offenbarte sich ein Dilemma des schnellen Wachstums Koreas: Das alte Modell der Lenkung der *chaebeol* durch den Staat war wegen der Größe der *chaebeol* nicht mehr umsetzbar. Andererseits waren die *chaebeol* immer noch an den Staat gekettet und dank ihrer Größe in der Lage, die Unterstützung des Staates zu erzwingen. Das Fehlen eines stringenten Wettbewerbsrechtes sowie die Intransparenz der Firmenleitung waren zwei der größten strukturellen Schwächen, die durch die Finanzkrise von 1997 und die nachfolgende schwere Wirtschaftskrise von 1998 aufgedeckt wurden (vgl. Seliger 1999).

Die neue Regierung unter Kim Dae-jung (1998-2002) versuchte, dem Zusammenbruch des alten Wirtschaftsmodells mit einem neuen Image von Korea zu begegnen, zu dem Offenheit für ausländische Investoren und Transparenz der Wirtschaftspolitik gehörten. Im Mittelpunkt standen die Bemühungen um ausländische Direktinvestitionen. Diese waren zuerst ein Mittel, um die Zahlungsbilanzkrise auszugleichen, die durch den Abfluss hauptsächlich kurzfristigen Kapitals entstanden war. Der zweite Grund war die Verpflichtung gegenüber dem Internationalen Währungsfonds (IWF), verschiedene Märkte für ausländische Wettbewerber zu öffnen, z.B. die Verpflichtung, zwei Banken an ausländische Besitzer zu verkaufen. Mehr noch war die Öffnung ein wichtiger Teil der propagierten *DJnomics*, der Politik der Regierung der Modernisierung von Arbeitsmarkt, öffentlichem Sektor, privatem Sektor und Finanzmärkten.⁵ Zu den Grundsätzen des Reformprogramms gehörte die unbedingte Erfüllung der IWF-Auflagen, wobei diese allerdings mehrfach der tatsächlichen Wirtschaftslage Südkoreas angepasst wurden. Kernstück der Reformen ist jedoch die *four-plus-one*-Politik: die zeitgleiche Reform des Arbeitsmarktes, des Finanzsektors, des öffentlichen Sektors sowie des Privatsektors zusammen mit der Öffnung der vermacheten koreanischen Märkte für Konkurrenz. Die Marktöffnung für ausländische Wettbewerber sollte dabei Reformen in den vier Sektoren erzwingen.

Zunächst schien die Anziehung ausländischen Kapitals auch zu gelingen, wie Tabelle 1 zeigt. Allerdings waren die großen FDI-Zuflüsse von 1999 und 2000 maßgeblich vom Einmaleffekt der günstigen Firmenpreise (nach Won-Abwertung und Wirtschaftskrise) sowie dem IT-Boom bestimmt und danach setzte wieder ein starker Rückgang der Investitionen ein, bis auf das Vorkrisenniveau, wie man aus Tabelle 1 ersehen kann.

⁵ Dies wurde auch klar im programmatischen Statement des Finanz- und Wirtschaftsministeriums so gesagt, siehe Ministry of Finance and the Economy (1998). Vgl. die Diskussion in Seliger (1999b) sowie Chopra et al. (2002).

Tabelle 1: Ausländische Direktinvestitionen in Südkorea 1990-2003 in Mrd. US\$

1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
803	1,396	894	1,044	1,317	1,947	3,203	6,971	8,853	15,542	15,217	11,292	9,101	6,46

Quelle: Korea International Trade Association, *Korea and the World, Key Indicators*, Seoul: KITA 2003.

Nachdem sich im Jahr 2001 die wirtschaftliche Lage verschlechtert hatte und die ausländischen Direktinvestitionen erstmals seit der Krise wieder zurückgingen, wurde Anfang 2002 von Präsident Kim Dae-jung zum ersten Mal das Ziel festgesetzt, Südkorea zu einer Wirtschaftsdrehscheibe Ostasiens zu machen.⁶ Die Zeit der Fußballweltmeisterschaft von 2002, in der auch viele Nebenereignisse wie Messen und Konferenzen mit multinationalen Unternehmen stattfanden, schien günstig zu sein, auf die Vorteile des Standortes Südkorea hinzuweisen. Im Wahlkampf von 2002 übernahm der letztlich siegreiche Kandidat Roh Moo-hyun den Slogan und begründete u.a. damit sein Ziel, das inflationsfreie Wirtschaftswachstum dauerhaft auf sieben Prozent anzuheben.⁷ Während bis dahin die Vorstellungen darüber, was ein Wirtschaftsangelpunkt eigentlich genau sei, nicht geklärt waren und teils weit auseinander lagen, so wurde jetzt immer klarer eine Reihe von Konzepten entwickelt: Demnach sollte Korea ein logistisches Zentrum, ein Finanzzentrum und ein Zentrum für Forschung und Entwicklung sowie Unternehmenshauptquartiere werden.

2.2 Korea als logistischer Angelpunkt Ostasiens

Ausgangspunkt der *hub*-Diskussion in Südkorea war die geografische Position des Landes zwischen Japan und China. Das starke Wachstum des Chinahandels, die Eröffnung des Flughafens Incheon, eines der modernsten Flughäfen der Region, der voll ausgebaut bis zu 100 Millionen Passagiere und 7 Millionen Tonnen Fracht jährlich bedienen soll, und das schnelle Wachstum der Häfen Koreas, insbesondere von Busan und Gwangyang, weckte Hoffnungen, dauerhaft ein logistisches Zentrum der Region werden zu können. Um dies zu erreichen, muss allerdings mehr als das bisherige Angebot an logistischen Leistungen geschaffen werden, nämlich die Integ-

⁶ Vgl. Chang (2003: 452). Scofield (2004) führt das Ziel zuerst auf die Eröffnung des neuen Flughafens in Incheon im Jahr 2001 zurück, der mit dem Slogan „a new airport for a new millennium“ viele Erwartungen in Korea geweckt habe, nun ein internationales Wirtschaftszentrum zu werden.

⁷ In den wirtschaftspolitischen Richtlinien für 2004 wird das Ziel, Korea zur Wirtschaftsdrehscheibe zu machen, unter dem Oberziel aufgeführt, das Wachstumspotenzial zu erhöhen. Andere dazu gehörende Ziele sind die Implementierung einer innovationsorientierten Wachstumsstrategie, die ausgewogene regionale Entwicklung, die Beteiligung von Frauen am Produktionsprozess sowie die Verbesserung des Agrar- und Fischereisektors; vgl. Ministry of Finance and Economy (2004a: 9).

ration von verschiedenen, bisher getrennten Leistungen auf engem Raum. Beispielhaft dafür ist die Weiterentwicklung des Hafens Incheon, der am Gelben Meer eine wichtige Rolle im Handel mit China einnimmt, zum „Quadport/Quadpark“ (Ha 2003) bzw. „Pentaport“ (Chang 2003). Damit ist gemeint, dass verschiedene Funktionen integriert werden, wie in Tabelle 2 beschrieben. Die Integration soll Synergieeffekte schaffen und so die jeweiligen Standorte attraktiver machen.

Tabelle 2: Entwicklungsmöglichkeiten Incheons als integriertes Logistikzentrum

Das Konzept des Quadport/Quadpark nach Jun (2003)		Das Konzept des Pentaport nach Chang (2003)
Quadport (Hafenfunktionen)	Quadpark (spezielle Wirtschaftszone)	Flughafen
Flughafen	Logistik-Park	Handelshafen
Handelshafen	R&D-Zentrum	Wirtschaftszentrum
Technoport ^{a)}	Industriepark	Technoport
Yachthafen ^{b)}	Wirtschaftszentrum	Yachthafen

Anm.: a) Das Konzept Technoport bezeichnet den Einbau der modernsten Technologien und Computernetzwerke sowie die Ansiedlung von Firmen der Informationstechnologie, Biotechnologie und Nanotechnologie in der neuen, „intelligenten“ Stadt Songdo New Town bei Incheon; vgl. Ha (2003: 90).

b) Bisher ist der Yachtsport in Südkorea so gut wie nicht entwickelt. Mit den Worten von Chang (2003: 458) geht es um den Übergang Südkoreas von der „my car era“ zur „my yacht era“.

Quelle: Jun 2003 : 89 und Chang 2003: 450ff.

Incheon mit dem neu eröffneten Flughafen sowie großen, neu aus dem Meer gewonnenen Landflächen, die zur Wirtschaftssonderzone ausgebaut werden sollen, ist ein wichtiger Baustein im Konzept, Korea zu einem Logistikzentrum zu machen. Allerdings gehören auch die noch weitaus bedeutenderen Häfen von Busan und Gwangyang dazu, die für den Containerverkehr mit Japan und China größere Bedeutung haben (Chang 2003: 441-443).

Im März 2004 veröffentlichte die Regierung von Roh Moo-hyun einen integrierten Plan für die Entwicklung Südkoreas als Logistikzentrum, der vom Ministry of Finance and Economy (MOFE) geleitet und in Zusammenarbeit mit dem Bau- und Transportministerium, dem Marine- und Fischereiministerium, dem Ministerium für Handel, Industrie und Energie, dem Haushaltsministerium, der Zollbehörde und Eisenbahnbehörde sowie vier Kommunen bzw. regionalen Regierungen umgesetzt werden soll. Ausgangspunkt des Plans sind Schwächen des koreanischen Transportwesens durch die starke Beanspruchung der Straßen und die damit zusammenhängenden hohen Investitionen in den Straßenbau, der Mangel an Spezialisierung der Transportunternehmen, die kleinen Unternehmensgrößen im Transportsektor und die geringe Standardisierung und Anwendung moderner Logistiktechni-

ken.⁸ Zunächst soll im Zusammenhang mit der Fertigstellung der Schnellbahn im April 2004 das Frachtaufkommen auf den Eisenbahnlinien Gyeongbu (Seoul–Busan) und Honam (Seoul–Jeolla-Provinzen) erhöht werden. Um die Häfen von Busan im Südosten und Gwangyang im Süden besser zu verbinden, soll bis 2006 die Jeolla-Linie elektrifiziert sowie die Linie Gyeongjeon (Samnangjin–Masan) zweispurig ausgebaut werden. Nonstop-Eisenbahnen sollen 18 logistische Schlüsselzentren (darunter die Häfen von Busan und Gwangyang) verbinden. Die Schnellbahn soll weiter ausgebaut werden und schließlich 2006 Jeonju und Suncheon erreichen, 2008 Masan und Changwon und 2011 Jinju.

Gleichzeitig mit dem Ausbau des Schienennetzes sollen auch die Hafenkapazitäten, insbesondere in Busan und Gwangyang weiter ausgebaut werden. In beiden Häfen sollen neue Distributions- und Logistikzentren eingerichtet werden (Chang 2004: 16). Bereits 2002 wurden in Busan, Gwangyang sowie Incheon Customs Free Zones (CFZ) eingerichtet, die eine Reihe zollfreier wirtschaftlicher Aktivitäten in den Häfen erlauben. Der Plan, die Häfen zu privatisieren, scheiterte bisher am starken Widerstand der Hafenarbeitergewerkschaften und Unstimmigkeiten von Zentralregierung und Kommunen, in deren Obhut die Häfen zunächst übergehen sollen.⁹ Die Erneuerung des Logistiksektors soll u.a. durch die Förderung des Outsourcing von Logistikleistungen über steuerliche Anreize erreicht werden. Auch sollen Logistikunternehmen direkt in Produktionsstätten die Zollfreigabe erhalten. Bisher wird der Transport der Güter meistens von den Produzenten durch eigene Logistikabteilungen organisiert. Auch sollen Logistikunternehmen steuerliche Anreize für die Landnutzung erhalten. Die Ausbildung in spezialisierten Fachhochschulen für Logistik soll staatlich gefördert werden. Die Logistik- und Frachtinformationssysteme der Regierung sollen in einem einzigen Portal zusammengeführt werden. Von den Maßnahmen erwartet die Regierung eine Kostenersparnis in Höhe von 0,9 Prozent des BIP, bedeutende Zeitersparnisse und eine verbesserte Wettbewerbsfähigkeit südkoreanischer Firmen.

2.3 Korea als Finanzzentrum Ostasiens

Das zweite Ziel Südkoreas betrifft die Etablierung Seouls als internationales Finanzzentrum. Bisher gilt Südkorea als Land mit einer eher unterentwickelten finanziellen Infrastruktur, was u.a. auf Unternehmensansiedlungen negative Auswirkungen hat. Andererseits lassen sich mit Finanzdienstleistungen bedeutende Wachstumseffekte schaffen. Dabei sind zwar Finanzzentren wie London und New York langfristig gewachsen, aber neue Bewerber sind im Laufe der Zeit dazugekommen, teil-

⁸ Im Jahr 2001 wurden 86,6 Prozent des inländischen Containeraufkommens Südkoreas auf Straßen transportiert, nur 11 Prozent mit der Eisenbahn und 2,4 Prozent mit dem Schiff; vgl. Chang (2003: 449).

⁹ Dabei geht es um die Übernahme der Altschulden der Häfen.

weise, wie in Singapur, durch gezielte wirtschaftspolitische Maßnahmen gefördert.¹⁰ Zu den Vorteilen, ein internationales Finanzzentrum zu besitzen, gehören eine gesteigerte Wettbewerbsfähigkeit der inländischen Finanzindustrie durch den verstärkten Wettbewerb und die Spezialisierungsvorteile (wie ein großer Pool verfügbarer Fachkräfte), die Schaffung hoch qualifizierter und -bezahlter Beschäftigung, eine Ausweitung der Steuerbasis, die Reduzierung von Kapitalkosten sowie möglicherweise Vorteile durch effizientere Investitionen, einen weniger krisenanfälligen Finanzsektor und nationale Imagevorteile (Yoon-Shik Park 2003: 96).

Der Bedarf für ein neues Finanzzentrum für Nordostasien wird insbesondere im Bedarf an einem Finanzier für regionales Wachstum gesehen, im steigenden Bedarf nach Management der Ersparnisse einer alternden Bevölkerung, dem Bedarf an Restrukturierungsfinanzierung, z.B. im noch staatlichen Sektor Chinas, und dem Bedarf an weiteren spezialisierten Bankdienstleistungen; kurz, es geht um die Etablierung als *banker to the region* (Lee 2004). Als Vorteile Südkoreas werden die Erfahrungen mit der Umstrukturierung des Firmensektors nach 1997 sowie die Möglichkeit der Bildung der größten Investmentgesellschaft Ostasiens durch Management eines Teils der inzwischen auf über 150 Milliarden US\$ angewachsenen Währungsreserven durch eine neu zu gründende Korea Investment Corporation (KIC) gesehen. Die KIC soll wie ihr Vorbild, die Government of Singapore's Investment Corporation (GIC), unabhängig von der Regierung und profitorientiert sein und auf Weisung durch die Nationalversammlung transparent arbeiten und in Titel mit niedrigem Risiko investieren können. Dadurch soll die Effizienz des Managements der Währungsreserven gesteigert werden; gleichzeitig aber wird auch ein großer neuer Markt entstehen (vgl. Lee 2004: 28).

Bisher sind Singapur und Hongkong die wichtigsten Finanzzentren Ostasiens. Allerdings ist Singapur eher auf Südostasien ausgerichtet und Hongkong hat durch die Eingliederung in China etwas an Attraktivität verloren. Beide sind aber aktiv dabei, ihre Rolle weiter auszubauen, genauso wie neue Zentren von Finanzdienstleistungen wie Shanghai oder Taiwan. Zu den notwendigen Reformen des Finanzsektors in Südkorea gehören verbesserte Steueranreize, eine Verbesserung der Transparenz und der gesetzlichen Voraussetzungen sowie die Deregulation des Kapitalmarktes, insbesondere auch des Währungshandels.

Die Regierung hat dazu einen Drei-Phasen-Plan entwickelt (vgl. Lee 2004: 24). In der ersten Phase (bis 2007) soll der Finanzsektor reformiert werden, u.a. durch Einführung internationaler Standards, Gründung der KIC, Verbesserung der Wirtschafts- und Lebensbedingungen für ausländische Investoren und Verbesserung des einheimischen Finanzsektors. In der zweiten Phase (bis 2012) sollen einige der 50 größten Finanzinstitutionen der Welt nach Südkorea gebracht werden, Seoul soll zum führenden Finanzzentrum für die Umstrukturierungsfinanzierung in Nordostasien werden und führende einheimische Finanzfirmen sollen entstehen. In der drit-

¹⁰ Beispielsweise wuchs der Anteil von Finanzdienstleistungen am Bruttoinlandsprodukt Singapurs von 7 Prozent 1997 auf 11 Prozent im Jahr 2002. In Korea betrug der Anteil 2002 nur 6,9 Prozent; siehe Yoon-Shik Park (2003: 96).

ten Phase (bis 2020) soll dann Südkorea eines der drei wichtigsten Finanzzentren Asiens werden.

2.4 Südkorea als Zentrum von Forschung und Entwicklung sowie Management

Südkorea soll nicht nur Logistik- und Finanzzentrum werden, sondern darüber hinaus auch ein Zentrum für Forschung und Entwicklung (F&E) und Produktion mit hoher Wertschöpfung sowie Standort regionaler Hauptquartiere multinationaler Unternehmen. Die Förderung von F&E zielt auf eine Transformation Südkoreas von quantitativem zu qualitativem Wachstum ab.¹¹ Der Wunsch, mehr regionale Hauptquartiere multinationaler Unternehmen in Korea anzusiedeln, hängt mit der Schaffung hochbezahlter Arbeitsplätze und der Verbesserung des nationalen Images zusammen. Er ist auch eng mit dem Wunsch nach mehr F&E-Aktivitäten verbunden, da diese häufig in geografischer Nähe zum regionalen Hauptquartier stattfinden.

Die Regierung hat, um ihr Ziel zu erreichen, F&E-Aktivitäten zu erhöhen und Produktionen mit hoher Wertschöpfung aus dem Ausland anzuziehen, u.a. drei Wirtschaftssoonderzonen eingerichtet (s. Abschnitt 4) und ein System direkter Finanzbeihilfen für ausländische Investitionen bei Hightech-Firmen in Höhe von 20 Prozent des Investitionswertes eingeführt. Das Ziel, Hauptquartiere multinationaler Unternehmen anzulocken, ist dagegen weitaus schwieriger zu operationalisieren. Zunächst hat die Regierung versucht, u.a. durch öffentliche Anhörungen mit ausländischen Führungskräften die derzeitigen Schwächen Südkoreas für ausländische Investoren zu erfahren. Dabei spielen harte Faktoren (etwa der Wunsch nach einer verbesserten Logistik oder einem verbesserten Finanzsystem) genauso eine Rolle wie weiche Faktoren (etwa die Lebensqualität in Südkorea). Die vorhandenen Schwächen sollen durch gesetzliche Änderungen genauso wie durch Investitionen in problematische Bereiche und eine Imagekampagne behoben werden.

2.5 Die Interdependenz der Pläne für Logistik, Finanz- und Wirtschaftszentrum

Der Plan der Regierung für die Transformation Südkoreas zur Drehscheibe der Wirtschaft Ostasiens geht davon aus, dass die einzelnen Ziele, Südkorea zu einem logistischen, finanziellen Forschungs- und Wirtschaftszentrum zu machen, interdependent sind. Beispielsweise siedeln sich Hightech-Firmen dort an, wo sie vom Supply Chain Management, d.h. vom zeitnahen Management von Einkauf und Lieferung der Vorprodukte bis hin zur Auslieferung der Endprodukte an den Kunden durch moderne Logistikunternehmen, profitieren können (Song 2003: 191). Ohne verbesserte logistische Struktur ist also der Wunsch nach Ansiedlung von Produktionsstätten mit hoher Wertschöpfung schwer denkbar. Die Ansiedlung von Firmenhaupt-

¹¹ Das heißt, nicht mehr der Mehreinsatz von Arbeit und Kapital, sondern die Erhöhung der Faktorproduktivität soll zu mehr Wachstum führen.

quartieren ist wiederum stark vom Angebot moderner Unternehmensdienstleistungen, u.a. eines modernen Finanzsektors, abhängig. Insofern lässt sich das Ziel, Firmenhauptquartiere anzusiedeln, nur mit einem modernisierten Finanzsektor erreichen. Umgekehrt ist die Ansiedlung moderner Logistikunternehmen und ausländischer Finanzdienstleister von ausreichender Nachfrage abhängig. Logistikunternehmen sind auf Finanzierungen angewiesen, d.h. einen modernen Finanzsektor, und dieser ist wiederum dort zu finden, wo auch Nachfrage nach seinen Leistungen herrscht. Es ergibt sich also eine Interdependenz der drei Teilziele, und die staatliche Wirtschaftspolitik würde idealerweise darauf abzielen, die Interdependenzen auszunutzen und alle Ziele gleichzeitig zu erreichen. Wie aber sieht die Realität Südkoreas bei der Zielerreichung aus? Dies zu untersuchen, ist die Aufgabe des nächsten Abschnitts.

3 Südkoreas Position im Standortwettbewerb Ostasiens – eine Annäherung

Da das Ziel der Wirtschaftsdrehscheibe nicht genau definiert ist und u.a. mehrere Wirtschaftszentren gleichzeitig eine solche Funktion wahrnehmen können, ist es nicht möglich, Südkoreas derzeitige Position im Wettbewerb um eine Funktion als Zentrum exakt festzustellen. Zwar lassen sich einige „harte“ Faktoren (etwa der Umschlag auf südkoreanischen Häfen und Flughäfen) erfassen, aber für das Ziel, Südkorea zu einem Wirtschaftszentrum zu machen, ist die Perzeption Südkoreas als attraktiver Standort genauso wichtig. Deshalb spielen auch Befragungen und Experteneinschätzungen eine große Rolle. Im Folgenden soll eine Annäherung an die Frage nach der derzeitigen Position Südkoreas geschehen durch die Beleuchtung verschiedener Aspekte, nämlich die derzeitige Rolle Südkoreas im Transportwesen Ostasiens, die Befragung von Managern über die relative Attraktivität Südkoreas und eine Datenbank der Weltbank zur weltweiten Lage von *governance*. Da der mögliche Erfolg Südkoreas auch von den Anstrengungen der Wettbewerber abhängt, soll danach noch ein kurzer Blick auf deren Modernisierungsbestrebungen geworfen werden.

3.1 Südkoreas Position im Transportwesen Ostasiens

Im Transportwesen sind insbesondere die Stellung der Flughäfen wie auch die Stellung der Häfen im Containerverkehr interessant. Bei den Flughäfen liegt Seoul derzeit noch deutlich hinter Hongkong und Singapur sowie hinter den beiden Flughäfen Shanghais zusammengekommen.

Beim Containerverkehr ist Busan als der derzeit größte und wichtigste Hafen Südkoreas ebenfalls deutlich kleiner als die Häfen von Singapur und Hongkong, konnte allerdings neben Shanghai in den letzten Jahren die höchsten Wachstumsraten aufweisen.

Tabelle 3: Passagier- und Frachtaufkommen auf Flughäfen der Region 2002

	Seoul (Incheon)	Hongkong (Chek Lap Kok)	Singapur (Changi)	Shanghai (Pudong) ^{a)}	Taipeh (Chiang Kai Shek)
Mio. Passagiere	21,0	33,5	28,97	11,0 (24,68)	19,22
Mio. t Fracht	1,7	2,48	1,63	0,74 (1,36)	1,38

Anm.: a) In Klammern: inklusive Shanghai Hongqiao International Airport.

Quelle: Angaben der verschiedenen Flughäfen.

Tabelle 4: Container Port Throughput in ausgewählten Häfen Ostasiens (in Mio. TEU)

Hafen\Jahr	1999	2000	2001	Wachstum 1998-2001 (in Prozent)
Busan	6,31	7,54	7,91	11,35
Singapur	15,95	17,04	15,52	0,92
Hongkong	16,21	18,1	18,0	7,28
Shanghai	4,21	5,61	6,33	27,28

Quelle: Chang 2003: 441, nach dem *Containerisation International Yearbook*.

Die südkoreanische Regierung plant, wie oben angesprochen, große Investitionen im Logistikbereich, die die Kapazitäten der Flughäfen und Häfen des Landes deutlich erhöhen. Angesichts des Wachstums in transportintensiven Bereichen (Handel, Tourismus) sind diese Investitionen wichtig. Eine besondere Stellung Südkoreas im Standortwettbewerb Ostasiens lässt sich aber aus der derzeitigen Situation nicht ableiten.¹²

3.2 Südkorea in der Perzeption ausländischer Manager und Investoren

Neben den harten Daten wie der Infrastruktur ist es die Perzeption eines Landes bzw. einer Stadt, die deren mögliche Rolle im Standortwettbewerb entscheidet. Wenn ein Standort ein gutes Image hat, ist es sowohl einfach, dorthin Führungs-

¹² Im Zusammenhang mit der günstigen geografischen Lage Südkoreas als logistische Drehscheibe wird manchmal auch auf die Möglichkeit verwiesen, das südkoreanische Eisenbahnnetz durch Nordkorea an die Transsibirische Eisenbahn anzubinden und so einen Landweg nach Europa zu schaffen, der für den Frachtverkehr deutliche Zeit- und Kostenersparnisse bringen soll. Dieser Plan kann hier nicht ausführlich diskutiert werden. Allerdings ist er angesichts der damit verbundenen technischen und politischen Probleme bestenfalls mittelfristig bis langfristig zu realisieren und kann realistischerweise nicht mit den Bemühungen Südkoreas um eine zentrale Stellung in Ostasien heute vermischt werden.

kräfte und hoch qualifizierte Beschäftigte zu gewinnen, die dann auch mit Zufriedenheit und damit produktiv arbeiten, als Standortentscheidungen von Firmen für sich zu entscheiden. Dafür ist weniger das objektive Niveau eines Landes als sein Image wichtig. Die amerikanische Handelskammer hat im Jahr 2002 eine Umfrage über die Standortqualität von Seoul im Vergleich mit anderen Städten der Region unter den Unternehmen der Fortune-500-Liste durchgeführt, die in der asiatisch-pazifischen Region tätig sind. Die Ergebnisse kann man aus Tabelle 5 ansehen.

Tabelle 5: Seoul in der Perzeption von Managern^{a)}

	Seoul	Shanghai	Hongkong	Singapur	Tokyo
Makroökonomie	4	1	2	3	5
Wirtschaftsklima am Standort insgesamt	5	1	2	3	4
Steuern	3	5	1	2	5
Währungskontrollen	5	4	2	1	3
Arbeitsmarktflexibilität	5	3	2	1	4
Arbeitserlaubnis/Immigration	5	4	1	2	3
Englischkenntnisse	3	5	2	2	4
Image des Landes	5	3	1	2	4
Gesamtbewertung	5	4	1	2	3

Anm.: a) Im Original wurden die Antworten jeweils auf einer Skala (sehr schlecht – schlecht – neutral – gut – sehr gut) gemessen. Hier wird nur ein Rang dargestellt, wobei 1 der beste, 5 der schlechteste Platz ist.

Quelle: American Chamber of Commerce in Korea 2002.

Diese Tabelle zeigt, dass Südkorea nicht nur erhebliche Probleme bei bestimmten fachlichen Bereichen hat, sondern auch mit dem Länderimage, ein Problem, das durch Änderungen des institutionellen Regimes nur sehr bedingt zu beeinflussen ist.¹³

3.3 Südkoreas Position im Spiegel der Weltbank-Datenbanken zu *governance* und *doing business*

Die Frage, inwieweit Südkorea im Standortwettbewerb Chancen hat, ein regionales Wirtschaftszentrum zu werden, kann auch anhand einer Datenbank der Weltbank analysiert werden, die seit 1996 kontinuierlich Indikatoren für *good governance* (d.h. die Qualität der staatlichen sowie Firmenregulierung im weitesten Sinne)

¹³ Die hier dargestellten Ergebnisse der Umfrage der American Chamber of Commerce in Korea finden sich auch ähnlich in einer Reihe anderer Befragungen sowie in den Ergebnissen der Anhörungen, die die Regierung selbst veranstaltet hat.

weltweit sammelt.¹⁴ Diese Indikatoren betreffen die Bereiche „Demokratie und Kontrolle/Rechenschaft“, „politische Stabilität und Abwesenheit von Gewalt“, „Effektivität der Regierung“, „Qualität der Regulierung“, „Rechtsstaatlichkeit“ sowie „Kontrolle der Korruption“. Diese Faktoren haben nach Berechnungen der Weltbank großen Einfluss auf das wirtschaftliche Wachstum von Staaten.

Tabelle 6: Good governance im Vergleich der Standorte Ostasiens (Daten für 2002)

	Demokratie/ Kontrolle	Stabilität/ Frieden	Effektivität der Regierung	Qualität der Regu- lierung	Rechts- staatlich- keit	Kontrolle der Kor- ruption
Südkorea	67,7	60,5	79,4	76,3	77,8	66,5
Japan	79,3	90,3	84,5	78,9	88,7	85,1
China	10,1	51,4	63,4	40,2	51,5	42,3
Taiwan	74,2	70,3	82,5	80,9	80,9	77,3
Hongkong	53,5	85,4	88,7	90,7	86,6	90,2
Singapur	65,7	91,9	100,0	99,5	93,3	99,5

Quelle: Weltbank, <http://www.worldbank.org/wbi/governance/govdata2002/index.html>.

Die Daten stammen aus regelmäßigen Befragungen von Unternehmen, Bürgern und Experten. Der Prozentsatz gibt dabei an, wie viel Prozent der Länder Ostasiens unter dem ausgewählten Land rangieren (so genannter Perzentilrang), so dass z.B. Singapur bei der „Effektivität der Regierung“ mit 100 Prozent den Spitzenplatz unter allen Ländern einnimmt, während z.B. bei der Frage der demokratischen Kontrolle nur 10,1 Prozent der Länder Ostasiens einen schlechteren Wert als China haben. Natürlich sind solche Daten zu einem gewissen Grade subjektiv, allerdings ist nicht zu erwarten, dass diese Subjektivität sich nur zuungunsten eines Landes auswirken würde. Nach den oben gemessenen Daten hinkt Südkorea bei allen Kategorien mit einer Ausnahme (Demokratie/Kontrolle für Hongkong und Singapur) Japan, Singapur, Hongkong und Taiwan hinterher. Allein gegenüber China hat Südkorea – nicht überraschend angesichts des Entwicklungsunterschiedes – einen deutlichen Vorteil. Diese Daten sprechen also dafür, dass Südkorea zumindest noch erhebliche Anstrengungen unternehmen muss, um sich als Wirtschaftszentrum in Ostasien etablieren zu können.

Die Weltbank erhebt auch in Zusammenarbeit mit einer Vereinigung von Rechtsanwaltskanzleien und -vereinigungen sowie dem Institute for Corporate Governance der Universität Yale Daten zum rechtlichen Umfeld unternehmerischen Handelns (*doing-business*-Indikatoren). Diese Indikatoren, die auf der Analyse von Gesetzen, aber auch auf Befragungen von Verwaltungen und des Privatsektors beruhen, werden für die Bereiche „Geschäftseröffnung“, Beschäftigung (*hiring & firing*),

¹⁴ Die Daten sind auf der Webseite der Weltbank zugänglich. Vgl. genauer Kaufmann et al. (2003).

„Vertragsdurchsetzung“, „Kredit“ und „Geschäftsschließung“ erhoben. Diese werden teilweise in Indizes zusammengefasst, die die Regulationen und die tatsächliche Lage in einem Bereich erfassen. In Tabelle 7 sind die Daten für Südkorea und seine Mitbewerber um die Position des Wirtschaftszentrums Ostasiens enthalten.

Eine einfache Interpretation der Daten aus Tabelle 7 ist nicht möglich. Allerdings lässt sich sehen, dass Südkorea bei den meisten Indikatoren wieder hinter Hongkong und Singapur und zumindest nicht deutlich vor Japan und Taiwan liegt. Eine realistische Perspektive für das Ziel Südkoreas, Wirtschaftsdrehscheibe Ostasiens zu werden, lässt sich daraus nicht erkennen. In manchen Feldern, z.B. bei der relativ hohen Rigidität des Arbeitsmarktes, lässt sich sogar deutlicher Reformbedarf ableiten, der auch von anderen Quellen bestätigt wird. Der Vergleich mit den möglichen Mitbewerbern um die Stellung als Wirtschaftszentrum ist hier natürlich statisch, doch so, wie sich Südkorea auf die neue geoökonomische Lage einstellt, versuchen dies auch die Mitbewerber. Im Folgenden soll deshalb ein kurzer Überblick über deren Strategien gegeben werden, selbst die Stellung als Wirtschaftsdrehscheibe Ostasiens auszubauen bzw. zu erlangen.

3.4 Was tun die Mitwettbewerber? Ein Überblick über Modernisierungsbestrebungen in der Region

Singapur ist zusammen mit Hongkong derjenige Stadtstaat, auf den das Konzept des regionalen Wirtschaftszentrums zunächst gemünzt war. Als einer der ersten Staaten der Region versuchte Singapur seit 1961, ausländisches Kapital anzuziehen. Dieser Vorteil des Frühstarters führte u.a. dazu, dass viele regionale Hauptquartiere multinationaler Firmen sich in Singapur befinden. Die Rolle Singapurs in der ASEAN stärkte Singapur als Wirtschaftszentrum. Singapur selbst spricht von den „6 G“, die seine Stellung in Ostasien ausmachen: *„gateway to Asia, global partner of business and technology, a place where global talent is abundant, a place for global funds, a place with a pro-business government, a place with a great living environment“* (vgl. Seliger 2002b). Während die geografische Lage Singapurs an einer der wichtigsten Seehandelsrouten der Welt ein wichtiger Vorteil ist, ist sich die Regierung doch über den Konkurrenzdruck anderer Staaten im Klaren.¹⁵ Darum versucht die Regierung, insbesondere durch Investitionen in die Informationstechnologie unter dem Motto „intelligente Stadt“, das in Südkorea auch für das neu geplante Songdo bei Incheon benutzt wird, den Vorsprung zu erhalten. Dies betrifft die Informationsinfrastruktur, E-Government und Investitionen in das Erziehungswesen. Der Prozess der regionalen Integration könnte die Rolle Singapurs für Südostasien noch stärken.

¹⁵ Deutlich wurde das in den Worten des Informationsministers George Yeo, der 1998 sagte: „However, our position is never secure. No advantage is permanent. There is nothing we do in Singapore which others, more generously endowed, cannot try to copy and improve upon“ (vgl. Yeo 1998).

Tabelle 7: *Doing-business*-Indikatoren der Weltbank 2003

	Süd-korea	Japan	China	Tai-wan	Hong-kong	Singa-pur	Ost-asien	OECD
Geschäftseröffnung								
Anzahl der Prozeduren	12	11	11	8	5	7	8	6
Dauer (in Tagen)	33	31	46	48	11	8	66	30
Kosten	17, 9	10, 5	14, 3	6, 1	2, 4	1, 2	56, 8	10, 2
Arbeitsmarktindikatoren („<i>hiring & firing</i>“)								
Index der <i>hiring</i> -Flexibilität	33	39	17	81	58	33	45	49
Index der Beschäftigungsbedingungen	88	64	67	59	22	26	60	58
Index der <i>firing</i> -Flexibilität	32	9	57	32	1	1	30	28
Index der Arbeitsmarktgesetze	51	37	47	57	27	20	45	45
Vertragsdurchsetzung								
Anzahl der Prozeduren	23	16	20	15	17	23	24	18
Dauer in Tagen	75	60	180	210	180	50	193	213
Kosten in % des Bruttoeinkommens pro Kopf	4, 5	6, 4	32, 0	0, 5	6, 9	14, 4	63, 6	7, 1
Komplexität der Vertragsdurchsetzung	50	39	52	37	50	49	55	49
Kredit								
Index der Gläubigerrechte	3	2	2	1	4	3	1	1
Geschäftsschließung								
Zeit in Jahren	1, 5	0, 6	2, 6	0, 8	1, 0	0, 7	2, 8	1, 8
Index der Insolvenzziele	91	93	51	68	63	99	49	77
Index der Gerichtsmacht	67	33	67	100	67	33	66	36

Anmerkung:

- Bei der Geschäftseröffnung werden die Dauer in Tagen, die Anzahl notwendiger Prozeduren sowie die Kosten in Prozent des Bruttoeinkommens pro Kopf gemessen.
- Bei den Arbeitsmarktindikatoren haben die Indizes Werte zwischen 0 und 100, wobei höhere Werte rigide Regulationen anzeigen.
- Bei der Vertragsdurchsetzung wird die Zeit von Einreichung einer Klage bis zur Durchsetzung (Bezahlung), die Kosten (inkl. Rechtsanwaltskosten) und die Komplexität der Rechtsdurchsetzung mit einem Index zwischen 0 und 100, wobei höhere Werte größere Komplexität anzeigen, gemessen.
- Der Index der Gläubigerrechte kann Werte zwischen 0 und 4 annehmen, mit 0 als schwachen und 4 als starken Gläubigerrechten. Bei der Geschäftsschließung werden die Zeit in Jahren, die Ziele des Insolvenzverfahrens sowie die Macht des Gerichts im Insolvenzverfahren gemessen. Der Index der Insolvenzziele kann Werte zwischen 0 und 100 annehmen, wobei höhere Werte ein effizienteres Insolvenzsystem bedeuten.
- Der Index der Gerichtsmacht kann Werte zwischen 0 und 100 annehmen, wobei höhere Werte mehr Gerichtsmacht bedeuten, was als Problem im Zusammenhang mit zügigen Insolvenzen gesehen wird.

Quelle: Weltbank.¹⁶

¹⁶ Vgl. <http://rru.worldbank.org/doingbusiness/AboutDoingBusiness.aspx> mit den dortigen Verweisen. Für diese Tabelle wurden nur die wichtigsten Indikatoren ausgewählt.

Taiwan versucht ebenfalls, sich als Wirtschaftszentrum der Region zu etablieren (vgl. Republic of China Government Information Office 2002). Ziel soll die Etablierung Taiwans als *green silicon island* sein. Drei große Reformen sollen die Verwaltung, das Bankwesen und den Finanzsektor neu gestalten. Gleichzeitig soll in IT- und F&E-Aktivitäten, Humankapital, Transport, Umwelt und Tourismus investiert werden, wobei die Ziele denen Südkoreas sehr ähnlich sind. Allerdings leidet Taiwan unter dem großen Problem seiner unregelmäßigen Beziehungen zu China, die auch innenpolitische Auswirkungen haben. Während die APEC, eines der wenigen Wirtschaftsbündnisse, denen Taiwan angehört, kaum noch eine Rolle spielt, wächst die Rolle von Wirtschaftsbündnissen, in denen zwar China, aber nicht Taiwan vertreten sein wird.

Obwohl Hongkong bisher zusammen mit Singapur unangefochten an der Spitze der Wirtschaftszentren Ostasiens liegt, hat doch die Übergabe an China 1997 und andererseits das Wachstum anderer chinesischer Städte und Regionen, insbesondere Shanghais, einige Zweifel an der künftigen Stellung Hongkongs geweckt. Hongkong ist dem mit einer Initiative zur Modernisierung und Digitalisierung Hongkong, insbesondere auch im logistischen Bereich, begegnet. Auch hat es unter dem Motto „Asia's world city“ eine Kampagne für den Standort Hongkong gestartet. Diese kann auf dem positiven Image aufbauen, das die Stadt schon jetzt regelmäßig bei Umfragen über die Standortqualität auf die vorderen Plätze bringt.

Auch Japan, das bisher wenig an ausländischen Investitionen interessiert ist und dessen Stärke allein von der einheimischen Industrie herrührt, hat in der letzten Zeit begonnen, sich um die Standortqualität zu sorgen. Allerdings ist hier noch stärker als in Südkorea das Misstrauen gegenüber ausländischen Firmen verbreitet. Chinas Städte der Küstenprovinzen, von denen insbesondere Shanghai ein wichtiges neues Wirtschaftszentrum ist, sind in der letzten Dekade durch schnelles Wirtschaftswachstum und hohe Auslandsinvestitionen stärker geworden. Die Transformation, in der sich China befindet, lässt diese Vorteile aber nur zu einem gewissen Grad wirksam werden. Sowohl China als auch Japan können mögliche Schwächen bei Industrieansiedlungen, z.B. mangelnde Englischkenntnisse, zumindest zum Teil durch große, attraktive heimische Märkte wettmachen – eine Option, die Südkorea nicht hat.

Die Diskussion des vergangenen Abschnitts hat gezeigt, dass Südkorea bisher nicht in der Position ist, eine Wirtschaftsdrehscheibe für Ostasien zu werden. Selbst wenn es seine Stellung im Standortwettbewerb deutlich verbessert, muss dies nicht unbedingt zum Ziel führen, da durch die Anstrengungen der Mitbewerber das Ziel selbst dynamisch ist. Im Folgenden sollen die wichtigsten möglichen Reformgebiete kurz besprochen werden.

4 Wirtschaftspolitische Instrumente

Die wirtschaftspolitischen Instrumente, um Südkorea zur Wirtschaftsdrehscheibe in Ostasien zu machen, lassen sich in drei große Kategorien einteilen: Änderungen des institutionellen Rahmens, ausgabewirksame Maßnahmen wie Subventionen und In-

vestitionen in die Infrastruktur (inklusive Social Overhead Capital) und begleitende Maßnahmen zur Verbesserung des Wirtschaftsklimas. Alle Maßnahmen können entweder den Ordnungsrahmen der Wirtschaft betreffen oder interventionistisch (diskriminierend) wirken.

Angesichts der oben analysierten Schwachpunkte Südkoreas bei seinem Ziel sind institutionelle Änderungen besonders wichtig. Die Rigiditäten auf dem Arbeitsmarkt, die Regulierung des Unternehmenssektors und die Steuern sind dabei bedeutende Aspekte. Wenn diese Reformen nichtdiskriminierend implementiert werden, profitieren auch die einheimischen Unternehmen davon. Ein Beispiel für nichtdiskriminierende Maßnahmen sind die Maßnahmen, die seit der Wirtschafts- und Finanzkrise zur Liberalisierung ausländischer Investitionen durchgeführt wurden und die in Tabelle 8 zusammengefasst sind.

Tabelle 8: Liberalisierung von FDI in Südkorea 1997-1999 im Überblick

Datum	Maßnahme
1997	Wirtschafts- und Finanzkrise; im Dezember Abschluss eines Hilfspakets des IWF; zu den Bedingungen gehören u.a. der Verkauf zweier südkoreanischer Banken an ausländische Investoren und die weitere Öffnung für FDI
1998	Die Anziehung von FDI wird zu einem der wichtigsten Politikfelder in der Regierung des neu gewählten Präsidenten Kim Dae-jung (Öffnung für FDI von fast allen Sektoren mit Ausnahme von Radio und Fernsehen sowie beschränkter Öffnung in 27 Sektoren wie Landwirtschaft und Energiesektor)
1998	Foreign Investment Promotion Act (FIPA); weitere Liberalisierung ausländischer Investitionen
1998	Einführung eines Ombudsmann-Systems für ausländische Investoren
1998	Neufassung des Foreigner's Land Acquisition Act (Liberalisierung des Eigentums von Ausländern an Grund und Boden sowie Häusern)
1998	Erlaubnis feindlicher Übernahmen
1998	Einrichtung des KISC (Korea Investment Service Center) der KOTRA (Korea Trade and Investment Promotion Agency) als <i>one-stop service center</i> für ausländische Investoren
1999	Beteiligung ausländischer Investoren an Infrastrukturprojekten wird erleichtert (ausländisches Kapital gilt nicht mehr automatisch als Risiko)

Quelle: Park Haesik 2003: 226-227.

Diese Maßnahmen erlauben den Zufluss von FDI und erhöhen somit den Druck auf einheimische Unternehmen zu Innovationen. Dies ist ganz im Sinne der Politik einer Transformation von quantitativem zu qualitativem Wachstum. Problematischer sind Politiken, speziell für ausländische Investitionen Sonderbedingungen zu schaffen, wie dies in der direkten Subventionspolitik und insbesondere in der Einrichtung dreier Sonderwirtschaftszonen (SWZ) zum Ausdruck kommt (vgl. Ministry of Finance and Economy 2004b). Derzeit sind drei SWZ geplant.

Ausländische Investitionen in den geplanten SWZ sind mit einer Reihe von Vergünstigungen verbunden, die in Tabelle 10 dargestellt werden.

Tabelle 9: Sonderwirtschaftszonen in Südkorea

SWZ	Planungen
Incheon	<ul style="list-style-type: none"> – 209 Mio. m² – Phase 1 bis 2008 – Songdo: internationales Wirtschafts- und F&E-Zentrum – Yeongjong: Fluglogistik, High-tech Industrien, Tourismus – Cheongna: Finanzzentrum, internationales Wirtschaftszentrum, Tourismus/ Freizeitindustrie
Busan/Jinhae	<ul style="list-style-type: none"> – 104 Mio. m² – Phase 1 bis 2010 – internationales maritimes Logistik- und Distributionszentrum
Gwangyang	<ul style="list-style-type: none"> – 89 Mio. m² – Phase 1 bis 2010 – Maritime Logistik und Freizeitindustrie

Quelle: Ministry of Finance and Economy 2003 und 2004b.

Tabelle 10: Investitionsanreize in den freien Wirtschaftszonen

Steuerpolitik	<ul style="list-style-type: none"> – Für drei Jahre Ausnahme von der Einkommens- und Unternehmenssteuer, für die zwei folgenden Jahre Reduktion um 50 Prozent (für Investitionen in Höhe von mehr als 50 Mio. US\$, eine hundertprozentige Steuerreduzierung für 7 Jahre und eine fünfzigprozentige für die drei folgenden Jahre) – 17 Prozent Einkommenssteuer (flat rate) für Manager und Beschäftigte ausländischer Unternehmen – Zollfreie Importe von Kapitalgütern für drei Jahre – Ausnahme von der Kaufsteuer, Registrierungssteuer, Eigentums- sowie Landsteuer für drei Jahre und eine fünfzigprozentige Reduzierung für die zwei folgenden Jahre
Subventionen	<ul style="list-style-type: none"> – Ausnahme bzw. Reduzierung von Landgebühren – Finanzielle Hilfen für die Errichtung von Krankenhäusern und Schulen für Ausländer
Deregulierung	<ul style="list-style-type: none"> – Minimale Auflagen bezügl. der Landnutzung und des Bauens (derzeit schon in Seoul in Kraft) – Keine Restriktion des Markteintritts in Sektoren, die derzeit für kleine und mittlere Unternehmen reserviert sind – Direkte Zahlungen in ausländischer Währung bei Transaktionen von weniger als 10.000 US\$ möglich
Beschäftigungspolitik	<ul style="list-style-type: none"> – Wöchentlicher unbezahlter (statt wie bisher bezahlter) Urlaub möglich – Ausnahme von der obligatorischen Beschäftigung von Veteranen, Behinderten und älteren Personen
Lebensqualität	<ul style="list-style-type: none"> – Schulen können von ausländischen Investoren errichtet werden – Einheimische können ausländische Schulen besuchen – Ausländische Krankenhäuser und Apotheken möglich – Anteil der ausländischen Stationen im Kabelnetzwerk wird von 10 auf 20 Prozent erhöht
Verwaltung	<ul style="list-style-type: none"> – Englisch ist mögliche Sprache für offizielle Dokumente – Einrichtung eines Foreign Investment Ombudsman's Office – „One stop service“ für ausländische Investoren

Quelle: Ministry of Finance and Economy 2003: 11.

Die Erwartung, durch solche Konditionen ausländische Investitionen anziehen zu können, hat dazu geführt, dass sich Dutzende von Städten und Regionen um den Status einer SWZ beworben haben, wobei viele dieser SWZ beschränkt sein sollen (z.B. auf einen Sektor wie Tourismus). Die Insel Jeju im Süden des Landes hat erfolgreich für einen Status geworben, der zollfreie Produktion und Handel auf der Insel teilweise zulässt. Die Vorschläge für immer neue Ausnahmeregelungen führten dazu, dass der Verband der *chaebeol*, Federation of Korean Industries, schließlich den Status als SWZ für ganz Südkorea forderte, ein Vorschlag, der die Idee ad absurdum führt (vgl. *Korea Herald* 2002e). SWZ als Instrument der Politik sind zwar nicht neu – Südkorea selbst richtete 1970 in Masan und 1974 in Iri zwei Exportverarbeitungszone ein, die Ausnahmen von der ansonsten strikten Beschränkung von FDI bedeuteten. Besonders attraktiv wurden die SWZ aber erst durch die spektakulären Erfolge, die China mit deren Einrichtung erreichen konnte. Allerdings sind diese Erfolge die Ausgeburt der besonderen Situation, in der sich China nach 1978 befand: Der Marktzugang zu dem riesigen Land war nur über die SWZ möglich, gleichzeitig floss viel Geld aus Hongkong (und aus dem Festland über Hongkong) in die SWZ. Kapital war also vorhanden, aber die Anlagemöglichkeiten waren gering. Gleichzeitig bot der chinesische Heimatmarkt eine bedeutende Sicherheit, da hier überzählige, eigentlich für den Export bestimmte Güter Absatz finden konnten. All diese Voraussetzungen sind in Südkorea nicht gegeben.

Insgesamt sind marktkonforme institutionelle Änderungen für ganz Korea wichtiger als der punktuelle und lokal begrenzte Zugang von Ausländern nach Korea. Das gilt auch für den Plan, Englisch als Zweitsprache in bestimmten ausländischen Städten auf koreanischem Boden zuzulassen. Diese Städte würden zu Ghettos ohne Kontakt zum Rest des Landes werden, mit einer eigenen Infrastruktur von Schulen, Krankenhäusern etc. Dies leitet zum zweiten Punkt über, nämlich den ausgabewirksamen Programmen. Während Infrastrukturinvestitionen prinzipiell die Lage Südkoreas im Standortwettbewerb verbessern können und Humankapitalinvestitionen ebenfalls, gilt dies nur bedingt für Subventionen für ausländische Investitionen oder Investitionen in eine ausländerspezifische Infrastruktur in SWZ.

Auch das dritte wirtschaftspolitische Instrument, die begleitenden Maßnahmen, ist sehr wichtig. Die Einrichtung des Ombudsmann-Systems für ausländische Investoren hat sich etwa in den vergangenen Jahren bewährt, der Ombudsman konnte bei vielen bei den Firmen auftretenden Problemen helfen und damit gleichzeitig Gesetzesänderungen anstoßen. Auch eine Kampagne zur Verbesserung des Images von Südkorea ist sicher nötig. In Hongkong etwa hat das Government Information Services Department das Management der langfristig angelegten Imagekampagne für „Asiens dynamischste Stadt“ in Zusammenarbeit mit Markenspezialisten übernommen. Ein Problem im demokratischen Südkorea ist dabei sicher das kurzfristige Denken, da jeder Präsident bisher durch eigene Schlagworte und Visionen nicht nur wirtschaftspolitische, sondern auch parteipolitische Ziele erreichen wollte. Problematischer sind Versuche, durch direkte Eingriffe im Sinne des lenkenden staatlichen Wirtschaftsmanagements die Attraktivität Südkoreas erhöhen zu wollen. Anstelle von Druck auf die Gewerkschaften, weniger zu streiken, wäre eine klare Definition

der Tarifautonomie, d.h. die Schaffung eines Ordnungsrahmens, in dem die Privaten ohne staatliche Eingriffe agieren können, im Arbeitsmarkt wie in anderen Märkten vorzuziehen. Direkte staatliche Interventionen können zwar im Moment von inländischen wie ausländischen Firmen begrüßt werden, führen aber nicht langfristig zu dem Markenimage eines offenen Wirtschaftszentrums, das Südkorea gerne inne hätte.

5 Schlussfolgerungen

Die obige Diskussion hat gezeigt, dass Südkorea weder gegenwärtig das Wirtschaftszentrum für Ostasien ist, noch dass es wahrscheinlich ist, dass Südkorea es in der Zukunft sein wird. Natürlich kann eine Region auch mit mehreren Wirtschaftszentren leben, und Südkorea selbst spricht meistens schon von dem bescheideneren Ziel, ein Wirtschaftszentrum für Nordostasien zu werden. Aber auch dieses Ziel kann nur erreicht werden, wenn Südkorea mehr als bisher die Politik der Staatseingriffe und Ausnahmeregelungen zugunsten eines transparenten, nichtdiskriminierenden Ordnungsrahmens aufgibt.

Generell sind Visionen für die Wirtschaftspolitik hilfreich, wenn sie zur Durchsetzung schwieriger Reformen dienen. Auch alle anderen Mitbewerber Südkoreas um die Stellung als Wirtschaftszentrum Ostasiens versuchen, ihre Reformen mit entsprechenden Slogans („Asia’s most dynamic city“, „Digital Drive 21“, „Challenge 2008“, „green silicon island“ etc.) attraktiver zu machen. In Südkorea war lange Zeit der Sprung in die Riege der industrialisierten Staaten, d.h. die OECD-Mitgliedschaft, eine Vision, die auch eine wichtige Begründung für Reformen war. Die Vorbereitung auf die Globalisierung (*seggyehwa*) unter Kim Young-sam sollte gleichzeitig die Einstellung der Südkoreaner dem Ausland gegenüber ändern. Insofern das geglückt ist, kann man diese wirtschaftspolitischen Visionen als genauso wichtig ansehen wie andere wirtschaftspolitische Reformen. Das heißt aber nicht unbedingt, dass die Vision von Südkorea als der Wirtschaftsdrehscheibe Ostasiens eine realistische oder auch nur für die wirtschaftliche Entwicklung Südkoreas vorteilhafte Vision ist (vgl. Krause 2003). In der jetzt propagierten Form gibt es mehrere Probleme. Erstens wird das Ziel, Wirtschaftszentrum Ostasiens zu werden, als eine Art Nullsummenspiel verstanden, bei dem eine Region bzw. Stadt gewinnt, was eine andere verliert, nämlich den Status und die damit zusammenhängenden Vorteile der *hub*-Funktion. Dies hat zwei problematische Auswirkungen. Die weiter gehende Integration Ostasiens wird dadurch möglicherweise behindert, weil nun jeder Integrationsschritt auf die Vorteile im Hinblick auf das Ziel geprüft wird, Wirtschaftszentrum zu werden. Und gleichzeitig gibt es den Anreiz zu diskriminierenden *beggar-thy-neighbour*-Politiken, z.B. einen Subventionswettbewerb bei der Ansiedlungspolitik. Zweitens wird das Ziel, Wirtschaftszentrum Ostasiens zu sein, zu sehr auf prestigeträchtige Anziehung ausländischer Firmen konzentriert, die mit den geplanten Vergünstigungen angelockt werden sollen, statt auf die Schaffung eines gleichermaßen für inländische und ausländische Unternehmen attraktiven Ordnungsrahmens.

Dies führt zu einer gespaltenen Regulierung, die durch immer neue Ausnahmetatbestände gekennzeichnet ist, sozusagen zu einem *spaghetti-bowl*-Effekt in einem Land.

Langfristig gesehen kann Südkorea nur dann die heimische Wirtschaft stärken und ausländische Unternehmen anziehen, wenn einen Ordnungsrahmen schafft, der zwar durchsetzungsstark ist, aber gleichzeitig die Regulierung minimiert, so wie dies Hongkong und Singapur getan haben. Selbst dann ist es nicht sicher, dass Südkorea tatsächlich Wirtschafts-drehscheibe Ostasiens wird, da dies von den sich dann frei entwickelnden Marktkräften abhängt. Aber es ist der einzige wirtschaftspolitische Weg, der zumindest die Chancen auf die Erreichung einer starken wirtschaftlichen Stellung in Ostasien erhöht. Solange Südkorea stattdessen auf punktuelle, diskriminierende Ausnahmeregulierungen setzt, ist die Vision von der *hub of East Asia* zum Scheitern verurteilt.

Literaturverzeichnis

- Ahn, Choong-Yong (2003), „The newly emerging economic order in Northeast Asia and a vision of Korea as a business hub“, in: *The Korea Economic Institute Joint U.S.-Korea Academic Studies*, Vol.13, S.1-28
- American Chamber of Commerce in Korea (ed.) (2002), *Dynamic Korea, Hub of East Asia*, Seoul: American Chamber of Commerce in Korea
- Chang, Young-Tae (2003), „Korea's Strategic Plan to be Northeast Asia's Logistics Hub: Towards the Pentaport Approach“, in: *Korea Observer* 34, 3, S.437-460
- Choe, Nam-Suk (2004), „Gov't Aggressively Developing N.E. Asian Hub“, in: *Korea Economic Report* 19, 2, S.16-18
- Chopra, Ajai, Kenneth Kang, Meral Karasulu, Hong Liang, Henry Ma und Anthony Richards (2002), „From Crisis to Recovery in Korea: Strategy, Achievements, and Lessons“, in: D.T. Coe und S. Kim (Hrsg.), *Korean Crisis and Recovery*, Seoul: International Monetary Fund – Korea Institute for International Economic Policy, S.13-104
- Ha, Hun-Koo (2003), „A Strategic Model for a Northeast Asian Logistic Hub in Korea“, in: *Journal of International Logistics and Trade* 1, 1, S.145-165
- Jun, Il-Soo (2003), „An Agenda for The Incheon Free Economic Zone: Developing Quad Ports and Quad Parks“, in: *Journal of International Logistics and Trade* 1, 1, S.85-105
- Kaufmann, Daniel, Aart Kraay und Sunetra Puri (2003), „Governance Matters III: Governance Indicators for 1996-2002“, World Bank Policy Research Working Paper 3106, Washington, D.C.: Worldbank
- Kim, Wan-soon (2002), „Benchmarking the Netherlands“, in: *Korea Herald*, 3.7.2002, S.10
- Korea Herald* (2002a), „Global business leaders say English level, regulations major hurdles in Korea“, 1.6.2002, S.12
- Korea Herald* (2002b), „Hong Kong solidifies status as Asia-Pacific business capital“, 16.9.2002, S.13

- Korea Herald* (2002c), „Singapore cited for clean, green business environment“, 19.9.2002, S.9
- Korea Herald* (2002d), „English-language infrastructure, stepping stone to goal“, (Series - Korea: Hub of East Asia No.22), 11.6.2002, S.5
- Korea Herald* (2002e), „FKI proposes SEZ for entire nation“, 2.9.2002, S.10
- Krause, Lawrence (2003), „Can Korea become a Hub?“, in: *The Korea Economic Institute Joint U.S.-Korea Academic Studies*, Vol.13, S.29-37
- Lee Keon-Beom (2004), „Banker to the Region“, in: *Invest Korea Journal* 22, 2, S.22-27
- Ministry of Finance and Economy (Hrsg.) (1998), *DJnomics*, Seoul: MOFE
- Ministry of Finance and Economy (2003), *A Snapshot of the Korean Economy, Frequently Asked Questions*, Seoul: MOFE
- Ministry of Finance and Economy (Hrsg.) (2004a), *Economic Policy Directions for 2004*, Seoul: MOFE
- Ministry of Finance and Economy (Hrsg.) (2004b), *FEZtival, Korean Free Economic Zones News Updates*, Seoul: MOFE
- Park, Yoon-Shik (2003), „FDI into Korea: Reaching the Next Plateau“, in: *The Korea Economic Institute Joint U.S.-Korea Academic Studies*, Vol.13, S.221-238
- Park, Haesik (2003), „Development of Korea into Northeast Asian Financial Hub“, in: *Korea Focus* 11, 4, S.96-107 (Nachdruck aus: Monthly KIET Industrial Economic Review, April 2003)
- Republic of China Government Information Office (2002), *Challenge 2008, The Six Year National Development Plan*, Taipeh: Government Information Office
- Scofield, David (2004), „‘Dynamic Korea: Hub of Asia’ – or, is it?“, in: *Asia Times*, 6.3.2004
- Seliger, Bernhard (1999), *DJnomics – Ordnungspolitische Entwicklungen in der Republik Korea seit der Asienkrise*, Occasional Paper Nr.7 der Konrad-Adenauer-Stiftung Seoul, Seoul: Konrad Adenauer Stiftung
- Seliger, Bernhard (2001), „Südkorea und die wirtschaftliche Integration Ostasiens – wirtschaftliche und politische Herausforderungen“, in: Patrick Köllner (Hrsg.), *Korea 2001 – Politik, Wirtschaft, Gesellschaft*, Hamburg: Institut für Asienkunde, S.141-157
- Seliger, Bernhard (2002a), Economic Integration in Northeast Asia: Preconditions and Possible Trajectories, in: *Global Economic Review* 31, 4, S.17-38
- Seliger, Bernhard (2002b), „Towards a hub of East Asia? Korea as a trade partner and investment location for the European Union“, Konferenzbeitrag für die Konferenz „The Cooperation between Korea and Europe – Trade, Investment, Logistics, and e-Trade“, Korea Trade Research Association, Korea International Trade Association, Seoul, 25.10.2002, Conference Proceedings, S.95-110
- Seliger, Bernhard (2003), „A Free Trade Area between Japan and Korea – Economic Prospects and Cultural Problems“, Vortrag auf der 4. Inha – Le Havre International Conference, „Regional Cooperation and Economic Integration – European and East Asian Experiences“, Incheon, 8./9.10.2003, Conference Proceedings, S.73-87

- Seliger, Bernhard (2004), „Ordnungspolitik, kultureller Wandel und ausländische Direktinvestitionen in Südkorea nach 1997“, erscheint in: Werner Pascha und Cornelia Storz (Hrsg.), *Wirkung und Wandel von Institutionen – Das Beispiel Ostasiens*, Stuttgart: Lucius
- Song, Heeyhon (2003), „Korea as an Economic Hub in Northeast Asia“, in: *The Journal of the Korean Economy* 4, 2, S.185-193
- Yeo, George (1998), „Information Technology and Singapore’s Future“, Rede auf der EMASIA ’98 in Los Angeles, 4.6.1998, www.asiasociety.org/speeches/yeo.html